

MANIFIESTO POR UNA NUEVA CULTURA DEL TERRITORIO

La evolución que están experimentando los usos del suelo en España, principalmente a causa de los avances de una urbanización realizada de forma masiva y sobre terrenos no siempre adecuados, es muy preocupante. Este proceso está teniendo consecuencias ambientales y paisajísticas muy negativas cuyo alcance, en muchos casos, no viene siendo ni considerado, ni corregido. El actual modelo de urbanización está teniendo asimismo consecuencias perniciosas para la calidad de vida de los ciudadanos –de las que son expresión palmaria las dificultades de acceso a la vivienda, el incremento de la movilidad y el aumento de los costes de los servicios- y puede comportar efectos preocupantes para el mismo equilibrio del sistema financiero y la actividad económica, tal como han advertido en reiteradas ocasiones las autoridades fiscales y monetarias. Además, la práctica del urbanismo ha devenido demasiado a menudo sinónimo de opacidad, de “mala política” y aún de corrupción. Así, el instrumento que debería servir para ordenar los usos del territorio en beneficio de la colectividad ha acabado identificándose, en muchos casos, con una técnica ininteligible donde la participación democrática del conjunto de actores presentes en los territorios es irrelevante y prevalecen los intereses de los agentes urbanizadores.

En el campo disciplinar, la propia expresión “ordenación del territorio” no ha alcanzado todavía un suficiente consenso científico-técnico, y su práctica real en la mayoría de las Comunidades Autónomas no ha llegado a ser relevante en términos político-administrativos. Así, se consume voraz y desordenadamente un recurso limitado, el territorio, sin disponer de instrumentos adecuados y sin que se atisben respuestas suficientes a los graves e irreversibles daños que en muchos lugares se están ocasionando.

La gestión prudente del territorio debe convertirse en el elemento central de un nuevo debate ciudadano. Un debate democrático en el que participen todos los actores concernidos, especialmente aquellos que menos capacidad tienen para hacer oír su voz. Es imprescindible que la sociedad española tome conciencia de que, de persistir, el mal uso y desgobierno del territorio acarrearía, tras una corta etapa de grandes beneficios privados, largos periodos de onerosos costes ambientales, económicos y sociales. La mayor capacidad técnica para transformar la naturaleza y los espacios de vida, el rápido aumento de la población y de los niveles de consumo debe ir acompañada de prudencia y respeto en el uso y la gestión de los recursos de que disponemos. Sólo así conseguiremos mantener y mejorar nuestro nivel de bienestar, sólo así aprovecharemos las grandes potencialidades de que goza nuestro territorio, sólo así evitaremos legar a las generaciones venideras una España desfigurada, plagada de riesgos y repleta de exasperaciones cotidianas, de desequilibrios territoriales, de procesos segregadores y de deterioro irreversible de elementos culturales, simbólicos y patrimoniales.

El buen gobierno del territorio, de la ciudad y del campo, como el representado en el maravilloso fresco del Palacio Comunal de Siena, es responsabilidad de todos. Por ello debe convertirse en un tema político de primer orden, entendiendo por político no únicamente la práctica institucional o partidaria, sino también el compromiso del conjunto de los ciudadanos. Cada ciudadano tiene derecho a vivir en un ámbito digno, sano y bello, pero también tiene el deber de cuidarlo y de exigir que velen por él quienes tienen la representación de la sociedad. En este sentido hay que saludar con optimismo el incremento de las asociaciones y entidades que en toda España pugnan por preservar determinados espacios amenazados por procesos de urbanización inadecuados. Pero debemos ser capaces de dar a estos movimientos no sólo un carácter defensivo y local, sino también propositivo y general. Urge pues poner las bases de una nueva cultura del territorio. Una nueva cultura territorial que impregne la legislación estatal y autonómica, que oriente la práctica de todos los ayuntamientos y el conjunto de las administraciones, que provea el marco adecuado para el buen funcionamiento del mercado, que corrija en beneficio de la colectividad los excesos privados y que haga prevalecer los valores de la sostenibilidad ambiental, la eficiencia funcional y la equidad social.

Esta nueva cultura del territorio debe estar sustentada, a juicio de los firmantes, en los siguientes principios, criterios y prioridades:

1. El territorio es un bien no renovable, esencial y limitado. La sociedad encuentra en él soporte o sustento material a sus necesidades, así como referente de su identidad y cultura. Las características naturales de cada territorio y las pervivencias en él de trazos y formas que provienen del pasado le confieren singularidad y valores de diversidad. Por ello, el territorio debe ser entendido como recurso, pero también como cultura, historia, memoria colectiva, referente identitario, bien público, espacio de solidaridad y legado. La nueva cultura del territorio debe tener como primera preocupación encontrar la forma para que, en cada lugar, la colectividad pueda disfrutar de los recursos del territorio y preservar sus valores para las generaciones presentes y venideras.

2. El territorio es una realidad compleja y frágil. Toda realidad territorial, todo lugar, está compuesto de múltiples elementos naturales y culturales y de sus interrelaciones, que deben ser adecuadamente considerados. Las actuaciones con gran incidencia territorial (urbanización, obras públicas, extracción de minerales, roturaciones, forestaciones, etc.) tienen habitualmente consecuencias irreversibles. Por ello, deben realizarse con conciencia de dicha complejidad y evaluando previamente las múltiples repercusiones posibles. El principio de precaución es de imprescindible aplicación a todas estas transformaciones.

3. El territorio contiene valores ecológicos, culturales y patrimoniales que no pueden reducirse al precio del suelo. Estos valores sociales difíciles de

medir en términos monetarios convencionales deben ser tomados sistemáticamente en consideración por las administraciones responsables de velar por sus cualidades y potencialidades. La apropiación privada de cualquier parte del territorio debe ser compatible con dichos valores; por ello, la propiedad del suelo y la vivienda debe ser ejercida con respeto de su función social, y con la asunción plena de la responsabilidad de potenciar su utilidad, su valor ambiental y su potencial paisajístico.

4. Un territorio bien gestionado constituye un activo económico de primer orden. En efecto, la correcta gestión del proceso de urbanización permite reducir los costes de la movilidad para las personas y las empresas, contener los precios del suelo y la vivienda, así como moderar las cargas de la prestación de los servicios. Por otra parte, disponer de un entorno de calidad no sólo evita daños ambientales y de salud, sino que también confiere valor añadido a los productos y a los servicios, en particular los turísticos, básicos para la economía española. La gestión sostenible del territorio es ciertamente una obligación social y ambiental, pero resulta también un apremiante imperativo económico.

5. El planeamiento territorial y urbanístico es un instrumento esencial para la actuación de los poderes públicos. Así, frente a toda veleidad desreguladora, hay que defender la importancia de la legislación, la normativa y la gestión urbanística para el buen gobierno del territorio. Ahora bien, la práctica urbanística debe dotarse de nuevos horizontes y de nuevas herramientas disciplinares y administrativas. Sólo de esta forma dará respuesta a las necesidades sociales, propiciará la coordinación política horizontal entre distintos departamentos y fomentará la concertación vertical entre administraciones y con los agentes sociales. El conjunto de administraciones competentes deben propiciar pues una revalorización del planeamiento territorial y general, suprimiendo la utilización espuria de otros instrumentos de menor alcance espacial pero con alta incidencia real, cuya aplicación abusiva ha tenido como consecuencia la urbanización masiva, desordenada e inadecuada de suelo rústico

6. El planeamiento municipal debe tener como principal objetivo facilitar el acceso a la vivienda, el goce de los servicios y la preservación del ambiente. El planeamiento municipal es la escala básica de la práctica urbanística, pero en demasiadas ocasiones los planes locales de ordenación está sirviendo casi exclusivamente para impulsar procesos de expansión urbana. Ante esta deriva, hay que defender planes municipales de ordenación que atribuyan valores positivos a todas y cada una de las partes del término municipal, basando el crecimiento urbano en criterios ecológicos y sociales, más allá de la simple consideración de la oportunidad económica o de ocasionales negocios particulares inmediatos. En particular, debe abandonarse la concepción del suelo rústico como un espacio residual, perennemente pendiente de urbanización futura y comprender que la permanencia de suelos rústicos destinados a las prácticas agrarias se hace

imprescindible por razones ambientales y ecológicas, incluso en los contextos espaciales de las mayores ciudades y aglomeraciones urbanas. La defensa del espacio abierto, como matriz territorial básica es hoy una prioridad que debe ser perseguida adecuadamente, incluso mediante procedimientos de adquisición de tierras y/o expropiación por interés social.

7. El planeamiento territorial debe proveer acuerdos básicos sobre el trazado de las infraestructuras, el desarrollo de los asentamientos y el sistema de los espacios abiertos. En un territorio crecientemente integrado el planeamiento municipal no puede hacer frente por sí solo a las dinámicas de transformación del espacio. Por ello hoy es más necesario que nunca disponer de un planeamiento a escala territorial que coordine y vincule el planeamiento municipal, en pos de un nuevo modelo de urbanización, basado en el ahorro en el consumo de suelo, la convivencia de usos y la cohesión social. El planeamiento territorial debe ser un compromiso a la vez general y suficientemente concreto, por cuyo cumplimiento y desarrollo será evaluada la actividad política de los partidos y responsables públicos que lo formulan y aprueban. Sobre las Comunidades Autónomas recae la gran responsabilidad de demostrar una mayor voluntad política de ordenar su territorio superando la situación creada casi exclusiva del planeamiento urbanístico. Deben aumentar su capacidad administrativa y técnica para realizar planes de ordenación y de hacer real el orden territorial que se propongan tener. Es imprescindible la formulación de modelos de ordenación territorial para ámbitos metropolitanos, litorales y de espacios rurales, con ciudades medias y/o espacios naturales protegidos.

8. El Gobierno central y las Cortes Generales del Estado no pueden desentenderse del territorio. Con pleno respeto a las competencias que la Constitución española otorga a las Comunidades Autónomas y a los municipios en ordenación territorial y urbanismo, la administración general del Estado no puede dejar de considerar el territorio como parte de sus responsabilidades. En el momento actual es inaplazable la revisión de la legislación todavía vigente desde 1998 sobre medidas liberalizadoras en materia de suelo y resulta imprescindible una nueva legislación del suelo que supere la visión estrecha según la cual la vocación esencial del suelo sería su urbanización. La legislación del Estado debe requerir a las administraciones competentes la atribución de valores sociales positivos a todas las partes del territorio español, puesto que todas ellas afectan a la calidad de vida de los ciudadanos, todas tienen funciones naturales, ecológicas o ambientales y en todas ellas se plasman rasgos históricos y del patrimonio cultural. Sobre el gobierno central recae igualmente la responsabilidad de revisar y proponer el consenso relativo a un nuevo modelo de financiación para los gobiernos locales que responda a los principios de suficiencia financiera y adecuación de recursos a los servicios reales que deben prestar.

9. En un mundo crecientemente integrado la gestión del territorio debe atender también a los compromisos de solidaridad y responsabilidad global.

El Estado español ha suscrito y/o ratificado diferentes acuerdos internacionales (Convención sobre conservación y protección de la vida silvestre y el medio natural, Berna, 1979; Carta Europea de Ordenación del Territorio, Torremolinos 1983; Convención para la protección del patrimonio arquitectónico de Europa, Granada 1985; Declaración de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y el desarrollo, 1992; Estrategia territorial europea, Postdam, 1999; Principios directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo, 2000, Hanover; Convención europea del paisaje, Florencia, 2000). En estas circunstancias, el conjunto de las administraciones públicas españolas están obligadas a seguir las orientaciones que en ordenación del territorio desarrollan otros estados europeos de forma consecuente con dichos tratados y con repercusiones muy positivas para sus ciudadanos.

10. El impulso de los valores de sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social requiere de una nueva cultura del territorio.

Para promoverla es necesario un gran acuerdo que debe tener su reflejo tanto en la actuación administrativa como en las prácticas sociales. Así, las administraciones que actúan en cada nivel territorial (local, autonómico, estatal y europeo) deben revisar sus objetivos, sus normativas e instrumentos de gestión territorial para ponerlos de forma más efectiva al servicio de la colectividad. Y los ciudadanos, al mismo tiempo que reclaman el derecho de un trato equitativo en cualquier territorio, tienen también el deber ético de velar por el bienestar de las generaciones venideras.

Mayo 2006